



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2017

---

## **Souveränität als Extremfall**

Diggelmann, Oliver

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-142817>

Newspaper Article

Originally published at:

Diggelmann, Oliver. Souveränität als Extremfall. In: Neue Zürcher Zeitung, 7 October 2017, online-online.

Nach den Referenden in Katalonien und Irakisch-Kurdistan

# Souveränität als Extremfall

Das Völkerrecht ist kein Freibrief für Separatismus

OLIVER DIGGELMANN

Unabhängigkeitsbewegungen geniessen oft starke Sympathien. Wir denken spontan an das Indien Gandhis und Nehrus oder an die irischen Separatisten nach dem Ersten Weltkrieg, die sich unter Führung von Michael Collins von den Briten lossagten. Ein jüngeres Beispiel sind die baltischen Staaten, die sich nach dem Kalten Krieg von der Sowjetunion zu lösen vermochten. Oft ist dramatisches Unrecht der Grund für den Sezessionswunsch. Koloniale Knechtung, Russifizierung des Baltikums, gar ein Völkermord wie im Fall von Osttimor. Man mag deshalb rasch denken: Das Völkerrecht sollte Eigenstaatlichkeit von Minderheitenvölkern unterstützen. Dies scheint es auf den ersten Blick auch zu tun, schliesslich kennt es ein Selbstbestimmungsrecht der Völker. Das Thema aber ist anspruchsvoller.

## Im Interesse des Friedens

Eindeutig ist der Fall nur bei Kolonien. 1960 anerkannte die Uno – nachdem die Entkolonialisierung unaufhaltbar geworden war – ein Recht überseeischer Territorien, über ihr staatliches Schicksal selbst zu entscheiden. Die Kolonien konnten zwischen Eigenstaatlichkeit und Verbleib bei der Kolonialmacht wählen. Die meisten entschieden sich für Eigenstaatlichkeit. Souveränität galt als Symbol der Emanzipation, allein 1960 entstanden 17 neue Staaten. Es gab auch Gegenbeispiele: Gibraltar, die Kai-man- und die Bermuda-Inseln blieben bei der alten Kolonialmacht. Sie gewichteten die Handlungsspielräume, die sich durch die Bindung an Grossbritannien ergaben, höher als die Unabhängigkeit.

Die Entkolonialisierung allerdings ist ein Spezialfall. Heute existieren nur noch wenige überseeische Gebiete, und bei der Entkolonialisierung verlangten nicht Minderheiten-, sondern Kolonialvölker die Unabhängigkeit. Sie bestanden, wie etwa in Indien, oft selbst aus vielen Ethnien. Das Völkerrecht anerkannte im Grunde nur, woran schon länger kein Weg mehr vorbeiführte: dass die Herrschaft der Europäer über andere Erdteile enden müsse.

Anders ist die Situation bei Minderheitenvölkern innerhalb bestehender Staaten. Hier befindet sich das Völkerrecht in einem Dilemma. Minderheiten, etwa die Kurden, erleiden oft Unrecht. Sie werden diskriminiert, sind oft ärmer als die Mehrheitsbevölkerung, haben politisch geringes Gewicht. Die Anerkennung eines Rechts auf Sezession aber kann ganze Regionen destabilisieren. Sie kann die Einheit des Staates, dessen Integrität das Völkerrecht im Interesse des Friedens schützen will, als verhandelbar erscheinen lassen.

Das Völkerrecht will – vor allem anderen – das Schlimmste verhindern: Krieg zwischen Staaten. Der Zweite Weltkrieg forderte 60 Millionen Tote, der Erste 17 Millionen. Dazu kam unbeschreibliches Leid vieler Überlebender. Wenn Staaten Krieg führen, nützen Garantien des Völkerrechts oft nur noch wenig. Das Völkerrecht stützt deshalb die Stabilität bestehender Staaten. Es verbietet, sie anzugreifen, erklärt Hoheitsakte auf fremdem Territorium für unzulässig, ja es fingiert sogar, wie etwa bei Somalia, das Fortbestehen des Staates, wo die Staatsgewalt kaum mehr vorhanden ist. Warum? Es will schon die Versuchung der Gewaltanwendung zwischen Staaten denkbar klein halten.

Auch schwache Staaten sind vor Eingriffen von aussen geschützt. Für dieses höhere Ziel der Stabilität nimmt es einiges in Kauf. Unbefriedigende Umstände

für Minderheitenvölker in bestehenden Staaten gehören dazu. Ihre Stellung hat sich im Lauf des 20. Jahrhunderts zwar verbessert, insgesamt aber ist sie eher schwach. Die Katalanen, die Québécois oder die Basken sind im Gebrauch der eigenen Sprache geschützt, sie haben ein Recht auf ihre Kultur und bescheidene politische Autonomie. Dies jedoch nur innerhalb bestehender staatlicher Strukturen. Wenn sie eigene Schulen betreiben, eigene Zeitungen und allenfalls eine Regionalregierung haben, ist dem Völkerrecht grundsätzlich Genüge getan. Dass ein Mehrheitsvolk wirtschaftlich von einer Minderheit profitiert, wie dies in Spanien der Fall ist, dazu sagt das Völkerrecht nichts.

Es gibt allerdings Extremfälle. Hier ändern sich die Vorzeichen. Kein Volk muss zusehen, wie es dezimiert oder gar vernichtet wird, denn ein Völkerrecht, das unter solchen Umständen den Verbleib im Staatsverband verlangte, verriete im Zeitalter der Menschenrechte seinen ethischen Kern. Man nimmt daher überwiegend an, dass das Recht auf Selbstbestimmung hier zu einer Art Notwehrrecht auf Sezession wird. Osttimor ist solch ein Beispiel. Die Zentralregierung Indonesiens beging einen Völkermord, dem fast ein Viertel der 800 000 Osttimorer zum Opfer fiel. 1999 votierte in einem Referendum eine Mehrheit für die Unabhängigkeit.

Auch im Fall von Kosovo nahm man überwiegend ein Recht auf Sezession an, nachdem schwerste Verbrechen der Serben während der 1990er Jahre bekanntgeworden waren. Dieser Fall ist jedoch umstritten. Beiden Seiten werden bis heute vergleichbare Taten vorgeworfen. Der Internationale Gerichtshof hat in einem Gutachten die Zulässigkeit dieser Sezession denn auch nur sehr gewunden und zurückhaltend bestätigt.

## Stärkerer Minderheitenschutz

Ein Recht auf Sezession ist aus Sicht der Grundarchitektur des Völkerrechts etwas Prekäres. Eine Abspaltung mag in einem konkreten Fall die einzige Lösung sein. Die Existenz eines Sezessionsrechts aber kann auch als Eskalationsanreiz wirken. Dies gilt insbesondere, wenn die Anerkennungsschwelle tief liegt. Von grundsätzlicher Bedeutung ist auch, dass ethnisch möglichst homogene Staaten nicht das Ziel sein können. In den meisten Staaten leben Minderheiten. Da muss es vor allem darum gehen, einen Modus für das Zusammenleben von Mehr- und Minderheiten zu finden, der für beide akzeptabel ist.

Das Völkerrecht setzt deshalb auf Verbesserung der Situation innerhalb der bestehenden Staaten. Durch Schaffung neuer Konventionen und Monitoring-Mechanismen, etwa durch die «Europäische Konvention für den Schutz von Minderheiten» (1991) und durch die Thematisierung ihrer Situation in internationalen Organisationen wie der Uno, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Das Aufspalten bestehender Staaten aufgrund von Spannungen ist im Grundsatz aber zu gefährlich. Anders ist die Situation, wenn es auf dem Verhandlungsweg dazu kommt, was unter günstigen Umständen denkbar ist. Grossbritannien hat im Fall von Schottland gezeigt, dass ein Staat freiwillig ein Unabhängigkeitsreferendum ermöglichen kann.

Die Staatenwelt ist veränderlich. Das Völkerrecht bietet aber mit gutem Grund keine Hand, um das Aufspren-gen von Staaten einseitig zu erzwingen.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.

## Sehnsucht nach dem eigenen Staat: Unabhängigkeitsbewegungen in aller Welt

### Québec

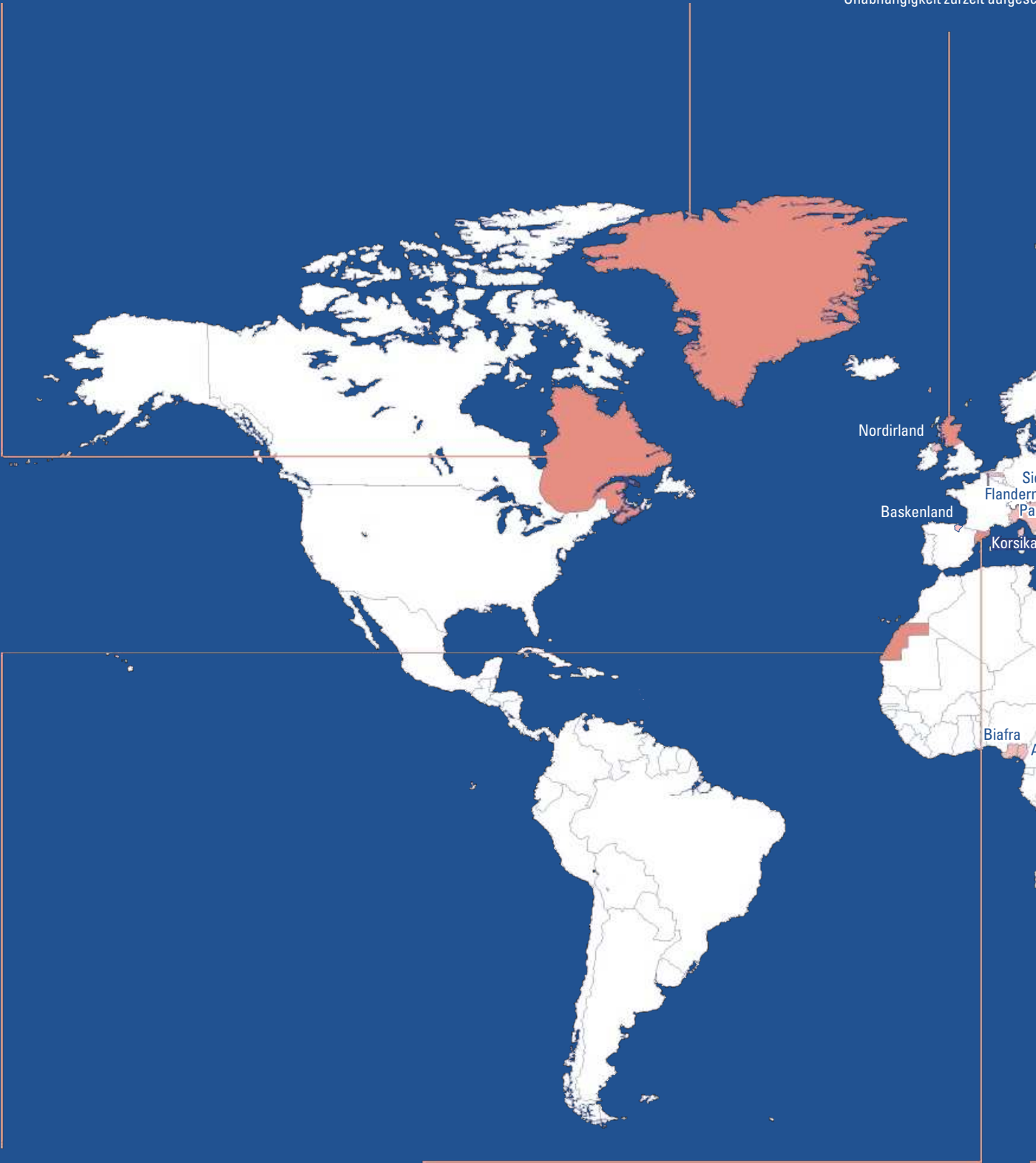
Bei einer Volksabstimmung 1995 entschied sich eine hauchdünne Mehrheit der Bürger Québecks für den Verbleib in Kanada (50,58% gegen 49,42%). Seitdem wurde per Gesetz genau festgelegt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sich eine Provinz abspalten darf. Heute ist dies jedoch kaum noch ein Thema: Zuletzt gaben 82 Prozent der Québécois an, sie wollten in Kanada bleiben.

### Grönland und Färöer

Auf den Färöer-Inseln wie auch in Grönland gibt es starke politische Strömungen, die die Eigenstaatlichkeit anstreben. Beide gehören zu Dänemark und geniessen bereits weitgehende Autonomie. Finanziell sind die Inseln stark von Unterstützungsleistungen aus dem dänischen Haushalt abhängig. Hoffnungen auf die Entdeckung grösserer Rohstofflager, die einen Gang in die Unabhängigkeit absichern könnten, haben sich bisher nicht erfüllt.

### Schottland

2014 stimmten 55,3 Prozent der Bevölkerung für die Loslösung vom Vereinigten Königreich. Das Referendum, das in Übereinstimmung mit dem Edinburgher Abkommen stattfand, im Falle einer Ja-Mehrheit zur Abspaltung gekommen. 2016 wurde eine neue Abstimmung die schottische Unabhängigkeit beschlossen. Seit ihrem Referendum im Unterhauswahlen vom Juni 2017 hat die Scottish Government die Unabhängigkeit zurzeit aufgeschoben.



### Westsahara

Ein grosser Teil der spanischen Ex-Kolonie wird seit 1975 von Marokko besetzt. Die Befreiungsbewegung Frente Polisario kontrolliert lediglich einen dünnen Landstreifen, erhebt aber Anspruch auf das gesamte Gebiet. Seit 1991 herrscht ein Waffenstillstand, die Uno ist mit Friedensstruppen präsent. Eine Änderung des Status quo wird jedoch mit jedem Jahr unwahrscheinlicher.

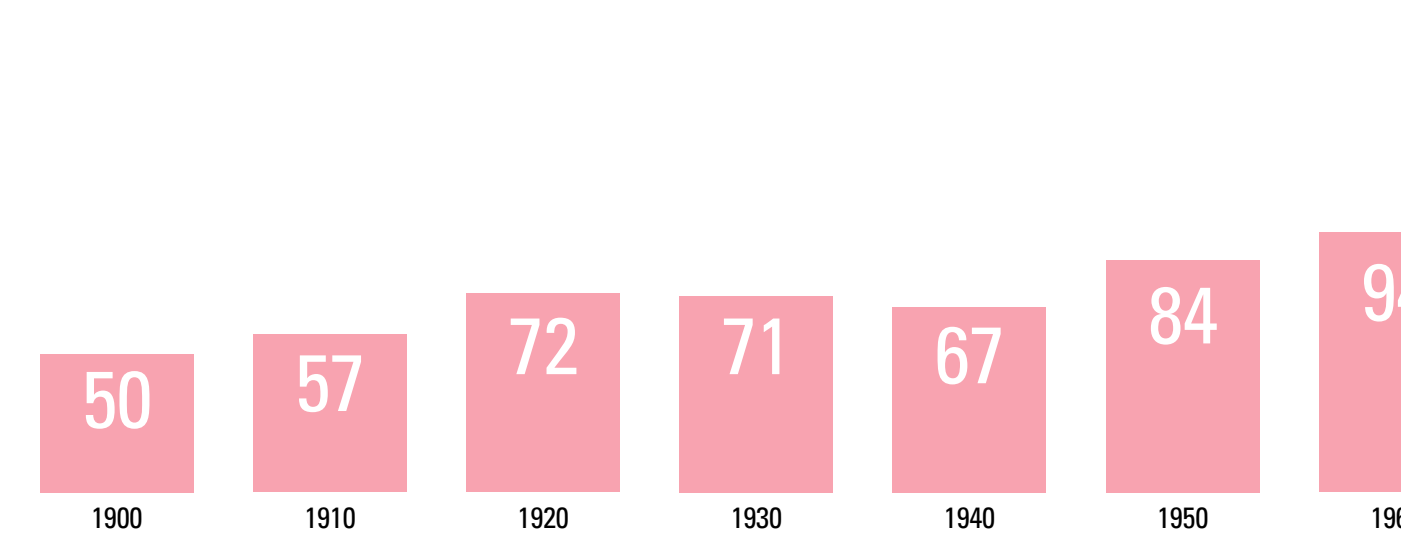
### Katalonien

In Katalonien wollen die Separatisten die Unabhängigkeit ausrufen, gestützt auf einen illegalen «Volksentscheid». Dabei ist höchst fraglich, ob sie eine Mehrheit der Bevölkerung hinter sich haben. Falls eine einseitige Unabhängigkeitserklärung erfolgt, will die Regierung in Madrid die katalanische Autonomie suspendieren. Die Polizeigewalt bei der Abstimmung am 1. Oktober hat die Fronten verhärtet.

### Nordirak / Kurdistan

Kurdische Aufständische haben im Irak und in Syrien ein Reich, eine Nationalbewegung gegründet. Dabei trennt die Kurden im Irak und Syrien oft mehr, als sie einem eigenen Staat so nahe kommen. Sie betreiben einen Quasistaat, der seine eigene Identität betreibt. Mit dem Unabhängigkeitsreferendum in Syrien hat diese Chance möglicherweise verloren.

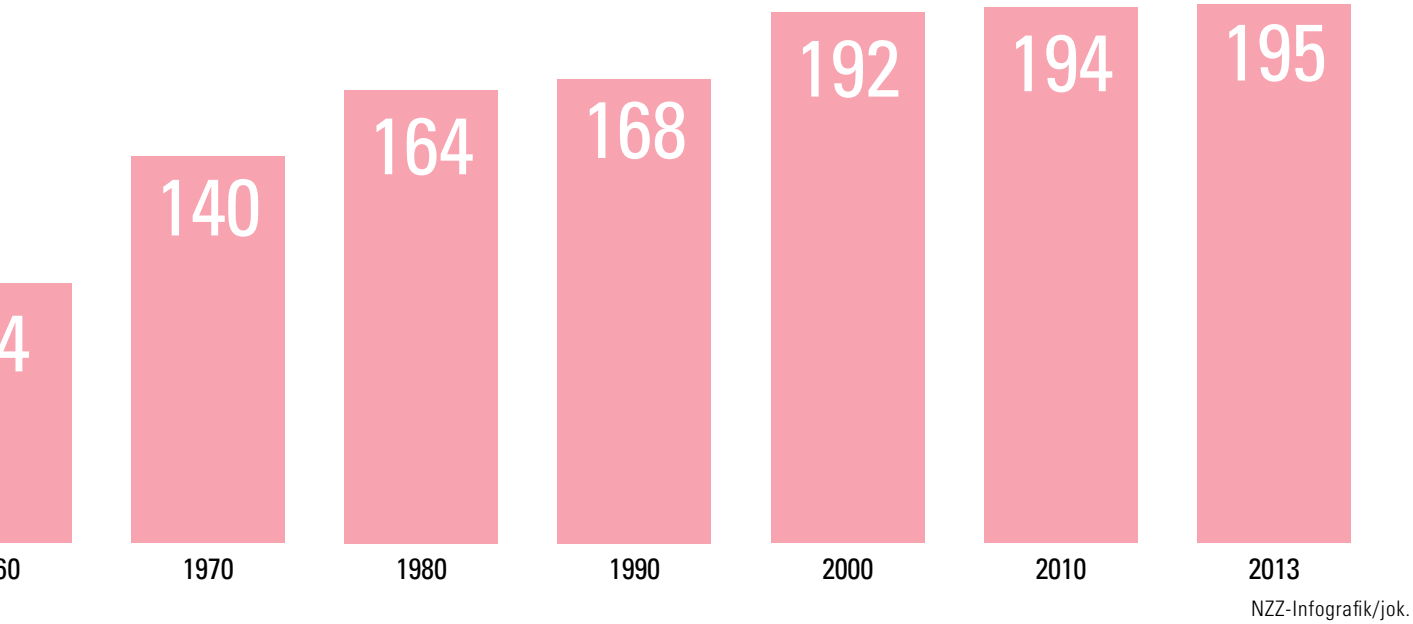
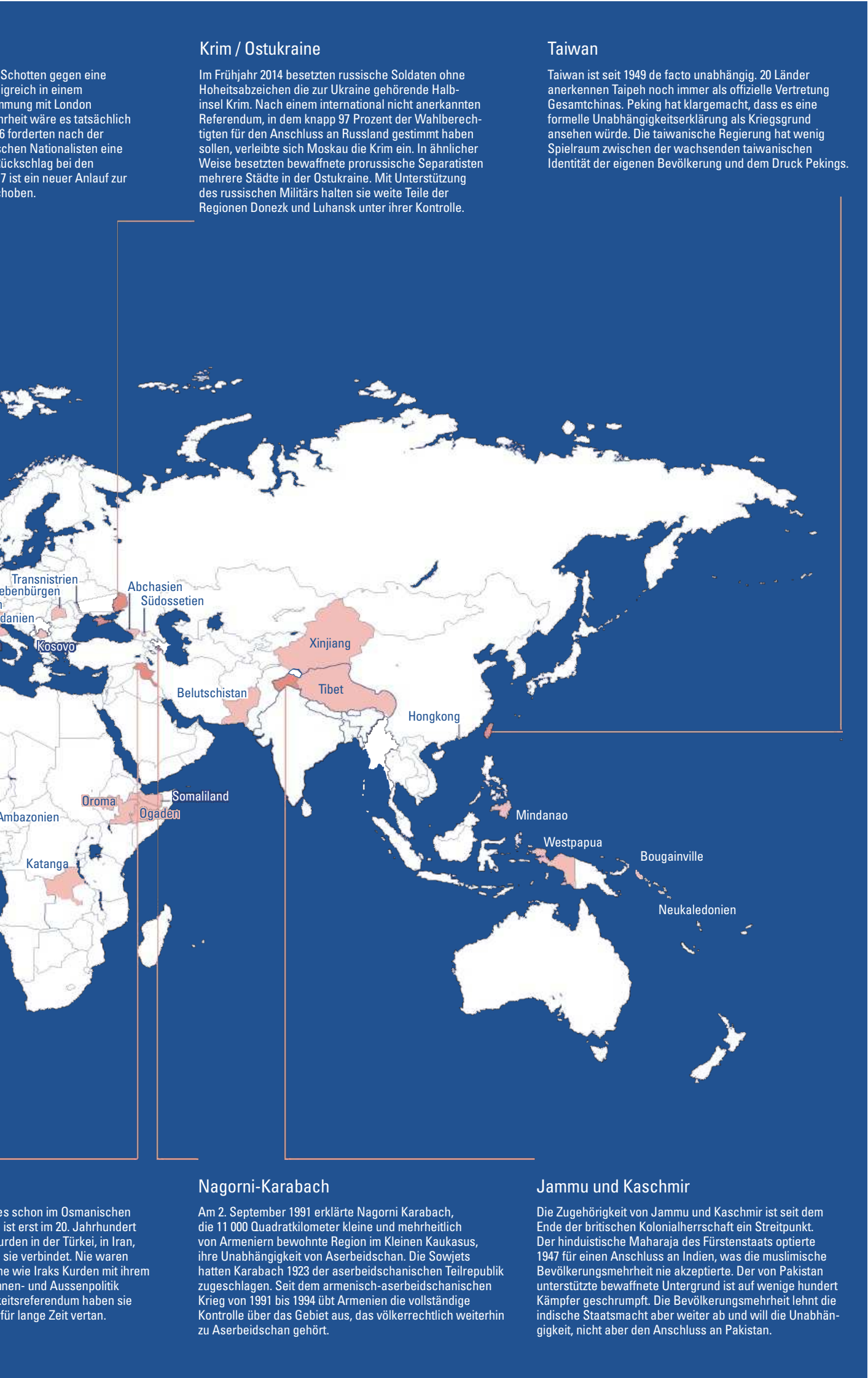
## Anzahl souveräner Staaten 1900–2013



QUELLE: EIGENE RECHERCHE



t



NZZ-Infografik/jok.

# Europa enttäuscht Kataloniens Hoffnungen

Das Thema Separatismus bringt die EU in die Bredouille

Die katalanische Krise kommt Brüssel ungelegen. Die EU ist Madrid zur Loyalität verpflichtet, mit ihrer Zurückhaltung handelt sie sich aber den Vorwurf der Doppelmoral ein.

NIKLAUS NUSPLIGER, BRÜSSEL

Lange vor dem Referendum vom 1. Oktober hatte die katalanische Regionalregierung bereits versucht, Europa auf ihre Seite zu ziehen. Journalisten wurden auf Pressereisen nach Barcelona eingeladen, ein früherer hoher EU-Beamter orchestrierte als «Botschafter» das Lobbying in der EU-Hauptstadt. An Kundgebungen in Barcelona waren Europaflaggen und Transparente mit proeuropäischen Parolen oder sogar mit Hilferufen an die EU zu sehen. Anders als die englischen, aber ähnlich wie die schottischen Nationalisten sind die Katalanen proeuropäisch. Als beengend wird nicht Brüssels Herrschaft, sondern jene Madrids wahrgenommen. Ein unabhängiges Katalonien wünschen sich die Separatisten ganz selbstverständlich in der EU.

## «Interne Angelegenheit»

Nach dem von Polizeigewalt überschatteten Referendum sind die europäischen Hoffnungen der Katalanen indes bitter enttäuscht worden. Nach anfänglichem Schweigen veröffentlichte die EU-Kommission eine Erklärung, in der sie sich auf die Seite Madrids schlug und den Katalanen beschied, dass sie im Falle der Unabhängigkeit von Spanien nicht mehr Teil der EU wären. Zwar rief Brüssel «sämtliche Akteure» und damit auch den spanischen Regierungschef Mariano Rajoy zu Dialog und Gewaltverzicht auf. Doch die Abstimmung wurde als illegal und der Konflikt als «interne Angelegenheit» Spaniens taxiert.

Der für Rechtsstaatlichkeit zuständige Erste Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, bekräftigte diese Position im EU-Parlament. «Es ist Zeit für Dialog, Gewalt löst nichts», sagte er. Aber auch: «Die katalanische Regionalregierung hat sich entschieden, das Recht zu ignorieren.» Und: «Zur Wahrung des Rechts kann die verhältnismässige Anwendung von Gewalt nötig sein.»

Auf wenig Unterstützung stiessen die Katalanen auch im EU-Parlament. Zwar verurteilten Linke und Grüne die Polizeigewalt und forderten die Kommission zur Vermittlung auf. Bei den Sozialdemokraten und der Europäischen Volkspartei (EVP), der Rajoy's Partido Popular angehört, ist die konfrontative Strategie Madrids nicht unumstritten. Doch gegen aussen dominieren der Aufruf zum Dialog und die Kritik an den Separatisten: «Die unverantwortliche Regierung in Katalonien spaltet das Land», sagte EVP-Fraktionschef Manfred Weber.

Die Reaktionen zeigen, wie heikel das Thema Separatismus für die EU ist. In der Aussen- und Erweiterungspolitik pocht Brüssel auf die Rücksichtnahme auf Minderheiten und die friedliche Lösung regionaler Konflikte. Innerhalb der EU aber sind separatistische Bewegungen Gift für die Stabilität. In der Union von 28 souveränen Nationen hat die EU-Kommission die Pflicht, die Verfassung und die «territoriale Unversehrtheit» ihrer Mitgliedsstaaten zu achten. Es ist daher unvorstellbar, dass sich die EU gegen den Willen eines Mitgliedlands in einem internen Territorialkonflikt als Vermittler betätigt.

Unabhängigkeitsbestrebungen gibt es nicht nur in Spanien, weshalb die EU seit langem versucht, Separatisten im Zaum zu halten. 2004 entwickelte der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi die Doktrin, wonach ein Gebiet, das sich von einem Mitgliedstaat abspaltet, nicht mehr Teil der EU wäre.

Die Prodi-Doktrin gilt bis heute und wurde von der Kommission auch vor dem schottischen Unabhängigkeitsreferendum von 2014 vertreten.

Dies soll Separatisten abschrecken, zumal bei jedem neuen EU-Beitritt alle bestehenden Mitglieder ein Vetorecht haben. Rechtlich aber ist der Fall weniger klar, als die Kommission suggeriert. In den EU-Verträgen sind Beitritte und Austritte geregelt. Die Aufspaltung eines Mitgliedstaates oder die Fusion zweier Länder sind nicht vorgesehen. Einen Präzedenzfall, auf den man sich abstützen könnte, gibt es nicht.

## «Selektive Wertegemeinschaft»

Verschiedentlich sah sich die EU seit dem Referendum dem Vorwurf ausgesetzt, mit zweierlei Ellen zu messen. Serbiens Präsident Aleksandar Vucic nannte die Haltung der EU zu Katalonien «heuchlerisch», da Washington und Brüssel 2008 die Sezession Kosovos gegen den Willen Serbiens akzeptierten. In Brüssel verweisen EU-Sprecher auf den damaligen «spezifischen Kontext». In der Tat ist die Unterdrückung der kosovarischen Bevölkerung in den 1990er Jahren kaum mit der Lage in Katalonien vergleichbar. Dass aber Spanien und vier andere EU-Staaten Kosovo bis heute nicht anerkennen, zeigt, wie heikel das Thema für die EU ist.

Den Vorwurf der Doppelmoral erhoben auch Budapest und Warschau – wegen der Zurückhaltung Brüssels angesichts des unzimperlichen Vorgehens Rajoy's. In der Tat hält die Kommission nicht mit Kritik an Ungarn zurück, und gegen Polen hat sie gar ein Verfahren eingeleitet – ein Verlust der Stimmrechte in der EU droht. Der polnische EU-Abgeordnete der Regierungspartei PiS, Ryszard Legutko, erklärte im EU-Parlament, die EU sei offenbar eine «selektive Wertegemeinschaft», in der einige Mitglieder gleicher seien als andere. Hätte sich die Polizeigewalt in einem anderen Land als Spanien abgespielt, wäre Brüssels Reaktion schärfer ausgefallen, sagte Legutko.

Die EU-Kommission ist aber insofern konsequent, da sie sich den Schutz der Rechtsstaatlichkeit zur Priorität erklärt. Wenn die polnische Regierung mit Verweis auf ihren Wahlsieg die Gewaltentrennung aushebelt, ist dies rechtsstaatlich unhaltbar. Ähnliches gilt für die katalanische Regionalregierung, die im Namen der Demokratie ein verfassungswidriges Unabhängigkeitsreferendum ansetzt. Aus EU-Sicht macht es zudem einen Unterschied, ob in einem Land gegen die dortige Verfassung oder (wie bei Polens oder Ungarns Widerstand gegen Flüchtlingsumsiedlungen) gegen geltendes EU-Recht verstossen wird. Im zweiten Fall ist die Kommission rechtlich zum Eingreifen angehalten.

## Salz in der Wunde

Die Enttäuschung der EU-freundlichen Katalanen ist ein gefundenes Fressen für rechtsnationale EU-Gegner, vom Niederländer Geert Wilders über den Briten Nigel Farage bis zum Österreicher Heinz-Christian Strache. Sekundiert von russischer Propaganda werfen sie der «undemokratischen» EU mangelnden Respekt vor dem Volkswillen vor. Keine Rolle spielt, dass eine fragwürdige Abstimmung, an der fast nur Befürworter der Unabhängigkeit teilnahmen, demokratischen Standards kaum genügt.

Die katalanische Krise bringt Brüssel in die Bredouille. Die EU ist Rajoy zur Loyalität verpflichtet, doch birgt eine Eskalation erhebliche politische und wirtschaftliche Risiken. In dieser Gemengelage dürften die Verantwortlichen in Brüssel und in den EU-Hauptstädten versuchen, nicht nur die Katalanen zu bremsen, sondern hinter den Kulissen auch massigend auf Madrid einzuwirken.